

# IMPLEMENTASI TEORI HUKUM INTEGRATIF DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH KOTA LAYAK ANAK

Adi Cahyaning Kristiyanto

Adriana Grahani Firdausy

Magister Ilmu Hukum, Universitas Sebelas Maret

## Abstrak

Keberlanjutan sebuah negara sangat bergantung pada kualitas tumbuh kembang anak sebagai generasi penerus. Upaya percepatan pemenuhan hak dan perlindungan anak di tingkat daerah dilakukan melalui pengembangan konsep Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA). Namun, dalam praktiknya, pembentukan Peraturan Daerah (Perda) pendukung KLA sering kali menghadapi persoalan disharmonisasi, baik secara vertikal maupun horizontal, yang memicu tumpang tindih kewenangan dan ketidakpastian hukum. Penelitian hukum normatif ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Teori Hukum Integratif dalam penyusunan Perda KLA guna mewujudkan regulasi yang harmonis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa harmonisasi Perda KLA membutuhkan pendekatan yang menyatukan sistem norma, sistem perilaku, dan sistem nilai. Dengan mengintegrasikan Teori Hukum Pembangunan (hukum sebagai sistem norma) dan Teori Hukum Progresif (hukum sebagai sistem perilaku) yang berlandaskan pada nilai Pancasila (sistem nilai), pemerintah daerah dapat menyusun Perda yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta mampu melakukan rekayasa birokrasi dan sosial demi kepentingan terbaik anak.

**Kata kunci:** Kota Layak Anak, Peraturan Daerah, Harmonisasi, Teori Hukum Integratif.

## Abstract

The sustainability of a nation is heavily dependent on the quality of child growth and development as the next generation. Efforts to accelerate the fulfillment of children's rights and protection at the local level are carried out through the development of the Child-Friendly City (CFC) concept. However, in practice, the formation of Local Regulations supporting CFC often faces issues of disharmony, both vertically and horizontally, leading to overlapping authorities and legal uncertainty. This normative legal research aims to analyze the implementation of Integrative Legal Theory in the drafting of CFC Local Regulations to achieve harmonious regulation. The results indicate that the harmonization of CFC Local Regulations requires an approach that unifies the system of norms, the system of behavior, and the system of values. By integrating Development Law Theory (law as a system of norms) and Progressive Law Theory (law as a system of behavior) based on Pancasila values (system of values), local governments can draft regulations that are not merely administrative but also responsive to social needs and capable of bureaucratic and social engineering for the best interests of the child.

**Keywords:** *Child-Friendly City, Local Regulation, Harmonization, Integrative Legal Theory.*

## A. Pendahuluan

Kelangsungan hidup dan masa depan suatu negara sangat bergantung pada dinamika tumbuh kembang anak-anak yang nantinya akan meneruskan estafet kepemimpinan dari generasi sebelumnya. Eksistensi sebuah bangsa bertumpu pada kehadiran generasi penerus ini, di mana keberhasilan pembangunan nasional sangat erat kaitannya dengan kualitas generasi yang tersedia. (Ratnasari, 2020:139). Oleh sebab itu, anak harus ditempatkan

sebagai subjek yang memiliki kedudukan setara dalam tatanan keluarga manusia, bukan sekadar dipandang sebagai aset milik orang tua atau negara, dan juga bukan hanya dianggap sebagai manusia yang sedang berada dalam fase perkembangan semata. Beragam fenomena global yang terjadi saat ini, mulai dari perubahan iklim, transformasi struktur keluarga, urbanisasi, globalisasi, pergeseran pola ketenagakerjaan, hingga melemahnya jaring pengaman sosial di banyak negara, memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap kehidupan anak-anak. Jika pandangan serta aspirasi anak tidak mendapatkan perhatian khusus, baik di lingkungan rumah, sekolah, masyarakat, maupun pemerintahan, maka suara mereka akan terabaikan dalam berbagai isu krusial yang menentukan nasib kehidupan mereka saat ini maupun di masa mendatang.

Pengalaman yang dilalui anak pada awal kehidupannya memiliki pengaruh yang sangat vital terhadap perkembangan mereka selanjutnya. Alur perkembangan ini akan menjadi penentu apakah mereka akan memberikan kontribusi positif atau justru menjadi beban bagi masyarakat di sepanjang hidupnya. Perkembangan anak yang sehat merupakan fondasi utama bagi kesejahteraan masa depan masyarakat mana pun. Mengingat mereka masih dalam proses pertumbuhan, anak-anak memiliki tingkat kerentanan yang jauh lebih tinggi dibandingkan orang dewasa terhadap kondisi hidup yang buruk, seperti kemiskinan, gizi buruk, layanan kesehatan yang tidak memadai, krisis air bersih, hunian yang tidak layak, serta polusi lingkungan. Dampak negatif dari penyakit, malnutrisi, dan kemiskinan tidak hanya mengancam masa depan anak itu sendiri, tetapi juga membahayakan masa depan masyarakat tempat mereka tinggal. Segala tindakan atau pembiaran yang dilakukan pemerintah memiliki dampak yang jauh lebih besar terhadap anak-anak dibandingkan kelompok masyarakat lainnya. Hampir seluruh sektor kebijakan pemerintah—termasuk kesehatan masyarakat dan pendidikan—mempengaruhi anak hingga taraf tertentu. Pembuatan kebijakan yang mengabaikan perspektif anak akan berdampak buruk pada masa depan seluruh masyarakat karena menghasilkan kebijakan yang tidak efektif.

Menjadikan anak sebagai prioritas utama merupakan sebuah kewajiban hukum yang mengikat. Berdasarkan Konvensi PBB tentang Hak Anak, negara dan pemerintah daerah memikul tanggung jawab hukum internasional untuk memastikan bahwa kepentingan terbaik anak menjadi pertimbangan utama dalam setiap tindakan yang melibatkan mereka. Selain kewajiban hukum, terdapat alasan logis yang kuat untuk memprioritaskan anak. Demi mempercepat pemenuhan perlindungan anak serta menjamin hak-hak mereka untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai harkat dan martabat

kemanusiaan, serta melindungi mereka dari diskriminasi dan kekerasan, maka pengembangan konsep Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) menjadi sangat diperlukan. (Kamayani, 2016:607). Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) dapat didefinisikan sebagai sistem pembangunan yang berbasis pada perlindungan dan hak anak di tingkat kabupaten/kota, di mana sumber daya dan komitmen dari pemerintah, masyarakat, serta dunia usaha diintegrasikan secara menyeluruh ke dalam kebijakan, program, dan kegiatan yang direncanakan secara berkelanjutan. (Verina Vinda et al., 2023:44).

Hal ini selaras dengan amanat Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab dan kewajiban untuk melaksanakan serta mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak melalui pembangunan Kabupaten/Kota Layak Anak. Dalam konteks ini, Kota Surakarta tercatat telah memiliki sekitar 34 Peraturan Daerah yang mengatur pengembangan Kota Layak Anak di wilayahnya, yang mencakup 5 klaster, baik yang bersifat umum maupun spesifik pada klaster tertentu. (Haryanti et al., 2024:11-18). Keberadaan Peraturan Daerah dalam program Kota Layak Anak ini menjadi acuan untuk menjamin, melindungi, serta memenuhi hak-hak anak; memberikan perlindungan kepada anak dari segala bentuk eksploitasi, kekerasan, perlakuan salah, dan penelantaran; menyelenggarakan sistem perlindungan anak yang efektif; menyediakan alokasi anggaran dan kebijakan khusus yang berpihak pada anak; menciptakan lingkungan yang nyaman dan aman bagi tumbuh kembang anak; serta menjaga keseimbangan ekonomi, sosial, dan melindungi anak dari ancaman bencana alam maupun kerusakan lingkungan.

Ketersediaan kebijakan atau peraturan daerah mengenai Kabupaten/Kota Layak Anak merupakan manifestasi nyata dari komitmen kelembagaan dalam memenuhi hak dan perlindungan anak melalui pembangunan wilayah yang ramah anak. Dengan adanya regulasi daerah tentang Kabupaten/Kota Layak Anak, maka fondasi awal bagi terjaminnya pemenuhan hak dan perlindungan anak di daerah tersebut dapat dikatakan telah terbentuk. Peraturan Daerah yang berkualitas adalah peraturan yang memenuhi syarat di mana substansinya terdiri dari rumusan yang serasi, selaras, dan sesuai dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang setingkat (bersifat horizontal) maupun antara peraturan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi (bersifat hierarkis atau vertikal), kondisi inilah yang dikenal sebagai harmonisasi. (Farida, 2007:3). Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada prinsipnya telah memberikan ruang yang tegas bagi pelaksanaan proses harmonisasi dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini dilakukan dengan harapan agar aturan hukum yang dibahas dan diundangkan nantinya tidak memuat ketentuan yang tumpang tindih antara satu aturan dengan aturan lainnya.

Meskipun undang-undang tersebut telah memberikan akses untuk pelaksanaan harmonisasi, pada kenyataannya proses tersebut belum berjalan dengan sempurna. Dari 34 Peraturan Daerah yang mengatur Kota Layak Anak di Surakarta, masih terdapat potensi tumpang tindih, pertentangan, dan ketidakhubungan satu sama lain. Beberapa Peraturan Daerah disusun secara umum untuk seluruh masyarakat, sementara yang lain diatur secara khusus dengan fokus pada anak. Selain itu, ada Peraturan Daerah yang memandatkan pelaksanaannya kepada Peraturan Daerah lain, namun peraturan yang dimandatkan tersebut justru menetapkan persyaratan khusus yang menyebabkan tidak semua anak dapat mengakses layanan tersebut. Kondisi ketidakselarasan inilah yang disebut sebagai disharmoni. Menurut pandangan Sidharta, persoalan disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa bentuk, di antaranya adalah permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi vertikal dari segi format peraturan, yaitu ketika peraturan dengan hierarki lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang hierarkinya lebih tinggi; permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi horizontal dari segi waktu, yakni ketika beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar namun salah satu lebih dahulu berlaku, atau substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan peraturan lainnya yang sejajar; permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi horizontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, misalnya ketentuan pada pasal 1 bertentangan dengan pasal 15 dalam undang-undang yang sama; serta permasalahan disharmonisasi dalam konteks inkonsistensi antara sumber hukum formal yang berbeda, misalnya antara undang-undang dengan putusan hakim, atau antara undang-undang dengan kebiasaan. (Legowo, 2017:104).

Harmonisasi Peraturan Daerah merupakan upaya strategis untuk menyesuaikan, menyelaraskan, membulatkan, dan memantapkan konsepsi suatu Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, serta hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan, agar tersusun secara sistematis dan tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Oleh sebab itu,

penulis akan memaparkan konsep pengharmonisasian dalam penyusunan Peraturan Daerah guna mewujudkan Kota Layak Anak. Namun, dalam tahap implementasinya, penegakan peraturan daerah tersebut sering kali tidak konsisten akibat adanya perbedaan pengaturan dari berbagai peraturan daerah yang berlaku. Hal ini berdampak pada munculnya ketidakpastian hukum di tengah masyarakat. (Efendi & Hadana, 2022:185-196). Ketidakselarasan atau disharmonisasi antar peraturan daerah inilah yang menjadi penyebab utama terjadinya inkonsistensi tersebut.

## **B. Metode Penelitian**

Studi ini diklasifikasikan sebagai penelitian hukum normatif, yang berfokus pada pengkajian serangkaian peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis utama. Tujuannya adalah untuk menganalisis pemetaan kebutuhan legislasi atau produk hukum daerah dalam upaya merealisasikan konsep Kabupaten/Kota Layak Anak. Kerangka pendekatan yang diaplikasikan dalam penelitian ini mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2005). Selanjutnya, data diolah menggunakan analisis kualitatif dengan cara menguraikan data hasil temuan menjadi penjelasan yang sistematis. Hal ini dilakukan guna menyajikan gambaran yang terang mengenai permasalahan yang dikaji, di mana penarikan kesimpulan akhirnya dilakukan dengan menggunakan logika deduktif.

## **C. Hasil Penelitian dan Diskusi**

### **1. Harmonisasi Peraturan Daerah Melalui Pendekatan Hukum Integratif**

Keterkaitan antara harmonisasi peraturan dan hierarki peraturan perundang-undangan sesungguhnya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Upaya harmonisasi ini merupakan kebutuhan mutlak yang berfungsi sebagai mekanisme perbaikan atas situasi ketidakharmonisan atau tumpang tindih regulasi, baik yang terjadi secara vertikal antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, maupun secara horizontal antarperaturan yang memiliki kedudukan setara namun saling bertentangan. Urgensi untuk melakukan harmonisasi norma dalam hubungan antar-peraturan perundang-undangan ini adalah konsekuensi logis yang lahir dari teori jenjang norma hukum atau *stufenbau theory* yang digagas oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiaski. (Farida, 2020:43-45)

Dalam konteks pembentukan Rancangan Peraturan Daerah maupun Peraturan Daerah itu sendiri, proses harmonisasi memegang peranan yang amat vital, yaitu untuk memberikan jaminan bahwa ketika aturan tersebut diberlakukan di kemudian hari, tidak akan timbul tumpang tindih (*overlap*) kewenangan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. (Abdullah, 2004:7) Tujuan utama harmonisasi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah adalah menyelaraskan aturan-aturan yang termuat dalam materi undang-undang tersebut. Apabila terjadi tumpang tindih materi antar-undang-undang, kondisi tersebut niscaya akan memicu kekacauan dalam pelaksanaan penegakan hukumnya (*law enforcement*). Lebih jauh lagi, situasi ini berisiko melahirkan "dualisme" hukum yang berpotensi mengacaukan prosedur penegakan hukum itu sendiri. (Goesniadhie, 2006:37) Pelaksanaan harmonisasi ini didorong oleh adanya dinamika hukum yang terus bergerak, di mana pembentukan atau pengundangan peraturan perundang-undangan baru kerap kali menyebabkan ketidakharmonisan atau ketidaksinkronan antara produk hukum yang sudah ada sebelumnya dengan aturan yang baru saja disahkan. (Rauta, 2015:92)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang merupakan Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya pada Pasal 42A, Pasal 64, Pasal 97, dan Pasal 98, telah secara resmi mengakomodasi metode *omnibus*, yakni sebuah teknik penyusunan regulasi yang menggabungkan materi muatan baru, merevisi materi yang sudah ada, atau mencabut peraturan lama yang sejenis demi mencapai tujuan spesifik. Kendati demikian, penerapan metode *omnibus* ini dikhawatirkan berpotensi merusak tatanan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, mengingat metode penyusunan satu regulasi baru yang sekaligus menggantikan atau menghapus pasal dalam beberapa regulasi lain sejatinya tidak dikenal dalam sejarah sistem hukum Indonesia. Metode ini bekerja dengan cara mengubah, mengganti, ataupun mencabut pasal-pasal dari satu atau lebih undang-undang ke dalam satu undang-undang baru yang memuat banyak subjek atau materi. Padahal, secara lazimnya, pembentukan peraturan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya memuat satu subjek materi muatan saja.

Permasalahan berikutnya terletak pada bagian konsiderans, yang memuat pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta berbagai alasan yang mendasari dan melatarbelakangi pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Konsiderans berfungsi sebagai landasan pemikiran, konteks, dan justifikasi atas substansi aturan atau keputusan yang dibuat, sehingga dapat membantu para penafsir dalam memahami maksud dan tujuan pembuatannya. Namun, perubahan kondisi sosial masyarakat, suasana kebatinan masyarakat, serta perbedaan peraturan perundangan sering kali membuat aturan lama menjadi tidak lagi relevan dengan pengaturan pasal atau ayat yang baru. Akibatnya, kesatuan tujuan antara peraturan perundang-undangan lama dengan pasal atau ayat yang ditambahkan menjadi tidak tercapai, yang justru malah menambah potensi terjadinya disharmoni hukum.

Menurut hemat penulis, langkah penyusunan peraturan perundang-undangan yang baru merupakan strategi yang tepat dalam melakukan harmonisasi peraturan. Selain dapat memenuhi asas *lex specialis derogat legi generali* yang akan mengatur secara khusus dan asas *lex posterior derogat legi priori*—di mana peraturan baru mengesampingkan peraturan lama yang sederajat—langkah ini juga akan menjadi sarana penyelarasan dengan peraturan perundangan sebelumnya serta kondisi sosial kemasyarakatan yang ada saat ini. (Sabto Budoyo, 2014:615) Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015, ditegaskan pula bahwa perancang peraturan perundang-undangan mempunyai tugas khusus untuk pengharmonisasian. Mandat ini kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 mengenai harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah, serta Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 tentang pengharmonisasian rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, dan rancangan peraturan dari lembaga nonstruktural.

Peraturan perundang-undangan yang baik dapat didefinisikan sebagai peraturan yang keberadaannya tidak bertentangan, baik secara vertikal maupun horizontal. Dengan demikian, akan tercipta keselarasan konsepsi antara rancangan peraturan perundang-undangan dengan falsafah negara (Pancasila), tujuan nasional beserta aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, serta undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya. (Arie Elcaputeraa, 2022:133) Langkah sistemik harmonisasi hukum nasional harus senantiasa berlandaskan pada paradigma Pancasila dan UUD 1945 yang menghadirkan sistem ketatanegaraan dengan dua asas fundamental, yakni asas demokrasi dan asas negara hukum. Hal ini diidealkan untuk mewujudkan sistem hukum nasional dengan tiga komponen utama: substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya, dan

budaya hukum. Langkah sistemik tersebut di satu sisi dapat dijabarkan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan, dan di sisi lain diimplementasikan dalam rangka penegakan hukum. (Kusnu Goesniadhie Slamet, 2004:95)

Berdasarkan pembahasan di atas, maka sejatinya sangat diperlukan adanya solusi konkret atas permasalahan disharmonisasi pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Solusi yang dapat penulis tawarkan berkaitan dengan hal ini adalah melalui cara penyederhanaan peraturan di Indonesia dengan menggunakan pendekatan Konsep Hukum Integratif. Romli Atmasasmita menawarkan sebuah konsep hukum yang disebut dengan Teori Hukum Integratif. Teori ini berpijak pada teori hukum pembangunan yang disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa "hukum merupakan sistem norma (*system of norm*)" serta teori hukum progresif yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo yaitu "hukum sebagai sistem perilaku (*system of behaviour*)". Kemudian, oleh Romli Atmasasmita konsep tersebut dilengkapi menjadi bahwa hukum dapat diartikan dan seharusnya juga diartikan sebagai "sistem nilai (*system of values*)". Rekayasa birokrasi dan rekayasa masyarakat yang dilandaskan pada sistem norma, sistem perilaku, dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia itulah yang dinamakan sebagai "Teori Hukum Integratif". (Atmasasmita, 2012:96) Teori hukum integratif menekankan urgensi untuk melihat hukum dalam perspektif yang jauh lebih luas, mencakup nilai-nilai budaya, sosial, dan filosofis yang hidup di dalam masyarakat.

## **2. Peraturan Daerah Integratif Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak**

Upaya penyelarasan atau harmonisasi peraturan memiliki korelasi yang sangat erat dengan struktur hierarki perundang-undangan. Proses ini menjadi kebutuhan mutlak sebagai solusi atas ketidakselarasan maupun tumpang tindih (*overlapping*) yang terjadi antara regulasi yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, ataupun antar-regulasi yang memiliki kedudukan setara namun substansinya saling bertentangan.

Guna melahirkan Peraturan Daerah (Perda) yang harmonis dalam rangka merealisasikan Kota Layak Anak (KLA), sangat disarankan bagi pemerintah kabupaten/kota untuk terlebih dahulu menetapkan sebuah cetak biru (*blueprint*) layanan yang dirancang secara terpadu lintas sektor. Cetak biru ini harus melibatkan sinergi dari empat pilar utama, yakni Pemerintah, sektor Profesional (Swasta), Masyarakat, serta Anak dan keluarganya. Dokumen ini berfungsi sebagai pedoman



komprehensif bagi program KLA untuk memberikan petunjuk yang terarah, menetapkan target, serta merumuskan strategi pencapaian hasil, sekaligus menjamin konsistensi dan efisiensi pelaksanaannya. Substansi dari rancangan rinci tersebut mencakup jaminan atas beragam jenis layanan bagi pemenuhan hak anak serta bentuk-bentuk perlindungan yang wajib disediakan di wilayah tersebut.

Pasca tersedianya rancangan rinci tersebut, langkah selanjutnya adalah mengadopsi konsep Teori Hukum Integratif dalam penyusunan Perda. Teori ini merupakan sintesis dari pemikiran Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif yang tidak dapat dilepaskan dari aspek moralitas. Dalam konteks hukum nasional Indonesia, nilai moral tersebut adalah Pancasila. Ketiga hakikat hukum ini harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang relevan bagi masyarakat Indonesia dalam menghadapi serta mengantisipasi dampak terburuk era globalisasi, tanpa menanggalkan karakter tradisional bangsa yang menjunjung tinggi nilai moral dan sosial. Kesatuan tiga hakikat hukum dalam satu kerangka pemikiran ini dikenal sebagai “*tripartite character of the Indonesian legal theory of social and bureaucratic engineering (SBE)*” (Atmasasmita, 2012:96).

Kinerja dari *Indonesian legal theory of social and bureaucratic engineering (SBE)* dengan ketiga karakternya tersebut dapat dimaknai bahwa setiap langkah pemerintah dalam pembentukan maupun penegakan hukum merupakan kebijakan yang berlandaskan pada sistem norma dan logika (asas dan kaidah). Selain itu, kekuatan normatif hukum harus mampu diwujudkan dalam transformasi perilaku masyarakat dan birokrasi menuju cita-cita negara hukum yang demokratis, yakni penegakan berbasis hukum (*rule by the law*), perlindungan Hak Asasi Manusia (*enforcement of human rights*), serta akses keadilan bagi masyarakat (*access to justice*) (Atmasasmita, 2012:97).

Penyusunan Peraturan Daerah Kota Layak Anak melalui pendekatan Teori Hukum Integratif yang mengedepankan tiga karakter utama tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **a. Sistem Norma**

Sistem norma yang berpijak pada Teori Hukum Pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa hukum merupakan sistem norma (*system of norm*). Di sini, hukum diandalkan sebagai kekuatan normatif yang wajib berakar kuat pada masyarakat, sekaligus mampu berfungsi mengubah sikap dan perilaku masyarakat (*law as a social engineering*). Tujuan utama hukum adalah menciptakan

ketertiban (*order*), di mana sistem norma berperan mewujudkan perubahan sosial secara tertib. Teori ini lebih menekankan aspek perundang-undangan dalam pembaharuan hukum (Atmasasmita, 2012:95-96).

Sistem norma harus mampu memfasilitasi proses perubahan sosial, karena fungsinya tidak sekadar memelihara ketertiban dan keteraturan, melainkan juga sebagai instrumen pembentukan struktur sosial yang lebih baik, termasuk di dalamnya birokrasi. Masyarakat akan memahami dan bersedia patuh apabila aparat hukum dan birokrasi telah lebih dahulu menunjukkan konsistensi dalam menaati hukum.

Sistem norma yang dibangun bertujuan mewujudkan rekayasa birokrasi dengan mendayagunakan hukum sebagai alat sosial untuk mereformasi birokrasi agar menjadi lebih adil, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan publik. Sistem norma tidak hanya bersifat mengatur, tetapi juga mengarahkan perilaku birokrasi melalui norma-norma yang terintegrasi. Dengan demikian, birokrasi dapat bertransformasi menjadi agen perubahan sosial yang progresif guna menciptakan keadilan dan ketertiban, serta mendorong perbaikan positif dalam metode kerja dan pelayanan publik (Atmasasmita, R, 2012:10).

Lebih jauh, sistem norma ini berkaitan erat dengan hierarki perundang-undangan. Oleh karena itu, penyusunan Perda Kabupaten/Kota Layak Anak wajib bersumber dan/atau selaras dengan regulasi di atasnya, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Kepatuhan ini harus tercermin dalam konsideran "mengingat", yang mengatur percepatan pemenuhan dan perlindungan hak anak melalui program KLA.

Studi mengenai ketentuan jaminan layanan pemenuhan hak dan perlindungan anak dalam berbagai regulasi di atas Perda perlu dilakukan sebagai acuan untuk melengkapi penyusunan sistem layanan yang komprehensif dan berkesinambungan. Selain itu, perlu dilakukan inventarisasi Perda yang mendukung layanan pemenuhan hak dan perlindungan anak yang telah diharmonisasi dan sesuai dengan hasil perencanaan rinci yang telah dibuat.

Ketiadaan rujukan pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak serta ketidakpatuhan dalam konsideran "mengingat" akan mengakibatkan divergensi maksud dan tujuan dari Perda yang disusun. Berlandaskan Undang-Undang tersebut, kepatuhan dalam pelaksanaan KLA sejatinya merupakan upaya percepatan

pemenuhan hak dan perlindungan anak. Membangun sistem norma ini adalah bentuk rekayasa birokrasi yang efektif dalam membentuk budaya kerja yang berorientasi pelayanan, transparan, dan akuntabel, serta perbaikan perilaku pelaksana kebijakan demi mewujudkan percepatan jaminan hak dan perlindungan anak di daerah.

#### **b. Sistem Perilaku**

Sistem perilaku yang didasarkan pada Teori Hukum Progresif oleh Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum adalah sistem perilaku (*systems of behavior*), sehingga diperlukan terobosan dalam pembentukan dan penegakannya. Pandangan ini dilatarbelakangi keyakinan bahwa kekuatan normatif hukum tertulis sering kali tidak mampu menjadi solusi persoalan masyarakat atau sarana pembaharuan, karena hukum tertulis kerap dipandang sebagai alat kekuasaan alih-alih keadilan rakyat. Melalui pandangan ini, hukum dikembalikan ke jalur yang tepat (*on the right track*), yakni hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Satjipto Rahardjo menempatkan manusia untuk diberdayakan sebagai subjek hukum, bukan korban dari aturan hukum (Atmasasmita, 2012:95-96).

Hukum progresif memiliki sifat responsif, di mana hukum selalu dikaitkan dengan tujuan-tujuan di luar narasi tekstualnya sendiri. Hukum progresif menghendaki penegakan hukum yang tidak semata-mata menjalankan regulasi, tetapi juga mampu menangkap aspirasi hukum masyarakat. Oleh sebab itu, ketika sebuah peraturan dirasa membelenggu, dituntut kreativitas penegak hukum untuk menciptakan produk hukum yang mengakomodasi kehendak masyarakat yang bertumpu pada nilai-nilai yang hidup (*living values*). Proses perubahan tidak lagi berpusat pada teks peraturan, melainkan pada kreativitas pelaku hukum dalam mengaktualisasikan hukum di ruang dan waktu yang tepat. Hukum progresif menempatkan dedikasi para aktor hukum, dalam hal ini birokrasi, di garda terdepan (Any Farida, 2016:65).

Berangkat dari sifat responsif tersebut, birokrasi harus senantiasa bertanya pada hati nurani mengenai makna hukum yang terdalam. Kejujuran dan ketulusan dalam menjalankan hukum, serta mengedepankan kepekaan dan penghormatan terhadap kondisi sosial masyarakat yang mampu membentuk hukumnya sendiri, merupakan tuntutan yang mutlak.

Dalam kerangka KLA, sistem perilaku menuntut rekayasa birokrasi untuk memberikan pengakuan, dukungan, dan penguatan kepada masyarakat dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak berbasis komunitas. Mengintegrasikan

nilai-nilai yang ada di masyarakat ke dalam hukum akan menjadikannya lebih relevan dan efektif. Hal ini memungkinkan terbentuknya norma birokrasi yang tidak hanya formalistik, tetapi juga mencerminkan dan merespons realitas sosial, sehingga rekayasa birokrasi menjadi lebih progresif dan berkelanjutan.

Secara sosiologis, perlu dilakukan studi mengenai praktik baik (*best practices*) pemenuhan hak dan perlindungan anak yang dilakukan pemerintah daerah maupun masyarakat, lembaga-lembaga yang dibentuk, serta elaborasi antara keduanya. Elaborasi ini idealnya melibatkan empat pilar (Pemerintah, Profesional/Swasta, Masyarakat, dan Anak beserta keluarga) yang bekerja sinergis membentuk layanan sistemik terintegrasi. Perilaku masyarakat dalam empat pilar tersebut harus direspons pemerintah melalui rekayasa birokrasi dengan memberikan pengakuan atas partisipasi aktif, memberikan penguatan dan pemberdayaan, serta membentuk sistem layanan integratif melalui kebijakan yang memberikan kepastian hukum atas partisipasi dan layanan yang telah berjalan.

### **c. Sistem Nilai**

Sistem nilai yang digali oleh Romli Atmasasmita adalah Pancasila, yang diposisikan sebagai nilai tertinggi untuk melakukan perubahan terhadap sistem norma dan perilaku yang berkeadilan sosial. Oleh karena itu, perilaku masyarakat Indonesia dalam kehidupan sehari-hari, berbangsa, dan bernegara harus berlandaskan etika Pancasila (Atmasasmita. R, 2012:11).

Pancasila merupakan warisan kebijaksanaan Nusantara yang luhur, sesuai karakter lingkungan alam kepulauan dan lautan yang mampu menampung segala nilai, menyerapnya tanpa mencemari, lalu memurnikannya. Sebagai wilayah persilangan antarbenua dan samudra yang subur, Nusantara menjadi titik temu berbagai arus peradaban. Pancasila adalah dasar konstan yang mempersatukan sekaligus menjadi pedoman dinamis yang mengarahkan bangsa mencapai tujuannya. Dengan demikian, Pancasila berfungsi sebagai sumber jati diri, kepribadian, moralitas, dan peta jalan keselamatan bangsa (Latif, 2024:2-3).

Dalam sistem nilai Pancasila, segalanya berpijak pada hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat dan didasarkan pada nilai-nilai primordial bangsa Indonesia sendiri, yaitu nilai Pancasila sebagai *peculiar of social life* sekaligus *volkgeist*. Nilai-nilai Pancasila menjadi landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Hukum sebagai produk (struktur hukum) harus berdasar pada asas-asas Pancasila (Any Farida, 2016:67).

Untuk menginternalisasi dan menginstitutionalisasi Pancasila dalam kebijakan, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) mengeluarkan Peraturan Nomor 4 Tahun 2022 tentang Indikator Nilai Pancasila. Penjabaran indikator nilai Pancasila untuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam setiap sila sebagai kesatuan yang tak terpisahkan adalah sebagai berikut:

**1. Sila I Ketuhanan Yang Maha Esa**

1. Kebijakan menjamin bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mengakui Tuhan Yang Maha Esa.
2. Kebijakan menjamin warga negara dapat mengamalkan ajaran agama dan kepercayaannya.
3. Kebijakan menjamin kebebasan dan penghormatan bagi pemeluk agama/kepercayaan untuk beribadah.
4. Kebijakan menjamin pelaksanaan perintah agama selaras dengan kehidupan berbangsa dan bernegara.
5. Kebijakan menjamin penghormatan kepada setiap orang untuk memeluk agamanya.

**2. Sila II Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab**

1. Kebijakan menjamin kemerdekaan, kedaulatan, persatuan bangsa, dan kesetaraan hubungan antarbangsa.
2. Kebijakan menjamin hubungan antarbangsa yang mengutamakan kepentingan nasional.
3. Kebijakan menjunjung tinggi HAM yang universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan yang adil dan beradab.
4. Kebijakan mencerminkan pengakuan kesederajatan manusia sesuai harkat martabatnya sebagai makhluk Tuhan.
5. Kebijakan berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai terhadap perbedaan suku, agama, ras, dan golongan.

**3. Sila III Persatuan Indonesia**

1. Kebijakan menjamin persatuan, keutuhan NKRI, dan pengembangan kebudayaan.
2. Kebijakan menguatkan semangat kebangsaan yang melindungi segenap bangsa dalam bingkai NKRI.
3. Kebijakan menjamin warga negara mengutamakan kepentingan bangsa di atas kepentingan pribadi/golongan.

4. Kebijakan mengembangkan rasa cinta tanah air dan kesediaan berkorban bagi bangsa.
  5. Kebijakan menumbuhkan semangat gotong royong dan kebanggaan bertanah air Indonesia.
4. **Sila IV Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan**
1. Kebijakan memperhatikan bahwa Indonesia didirikan untuk semua golongan berdasarkan permusyawaratan perwakilan.
  2. Kebijakan memperhatikan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan yang didasarkan pada nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan keadilan.
  3. Kebijakan menjamin demokrasi permusyawaratan yang mewujudkan kesejahteraan sosial.
  4. Kebijakan menjamin warga negara menghormati keputusan musyawarah dan melaksanakannya dengan tanggung jawab.
  5. Kebijakan menjamin terselenggaranya demokrasi politik yang berkeadaban dan berkeadilan.
5. **Sila V Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia**
1. Kebijakan berfungsi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat.
  2. Kebijakan menjamin perlindungan bagi proses cipta, karya, dan karsa demi kesejahteraan rakyat.
  3. Kebijakan menjamin hak warga negara memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan penghidupan layak.
  4. Kebijakan menumbuhkan kemandirian ekonomi masyarakat dan kesejahteraan yang berkeadilan.
  5. Kebijakan menjamin perekonomian yang berkeadilan, berkelanjutan, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan menjaga kesatuan ekonomi nasional.

Dengan produk hukum yang berlandaskan nilai Pancasila, masyarakat direkonstruksi pada nilai-nilai luhur bangsanya sendiri. Perilaku masyarakat harus berpedoman pada nilai moral luhur yang bertujuan mengembangkan dimensi moral individu dan kolektif agar berkapasitas sesuai Pancasila, tidak hanya berorientasi pada kewajiban, tetapi juga pembentukan karakter. Pancasila sebagai sistem nilai berfungsi sebagai penyaring nilai asing (seperti budaya luar dan teknologi) yang masuk. Sebagai sistem nilai, setiap sila menjadi pedoman evaluasi kebijakan pemerintah.

Pancasila sebagai dasar falsafah dan pandangan hidup visioner memiliki landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang kuat. Dengan keyakinan teguh dan pelaksanaan konsisten, perwujudan "negara paripurna" dapat didekati (Latif, 2024:53).

Sistem Nilai Pancasila sangat krusial dalam perwujudan Kabupaten/Kota Layak Anak. Sila-sila Pancasila harus menjiwai setiap Perda yang dibuat pemerintah dalam pelaksanaan KLA. Pancasila menjadi "roh" yang menghidupkan Perda karena digali dari nilai luhur masyarakat Indonesia, sehingga memudahkan implementasinya. Masyarakat dibangun melalui rekayasa yang menyadarkan kembali akan nilai-nilai luhur yang telah hidup sejak lama.

Dalam menjalankan KLA, diperlukan Perda yang harmonis dengan peraturan lain. Layanan pemenuhan hak dan perlindungan membutuhkan sistem terintegrasi lintas bidang dengan sinergitas empat pilar (Pemerintah, Swasta, Masyarakat, Keluarga) sesuai nilai Pancasila. Hal ini bertujuan tidak hanya mencapai efisiensi atau kepatuhan, tetapi juga mewujudkan pembangunan kemanusiaan, kepedulian sosial, dan kesejahteraan. Dengan demikian, Perda KLA dibuat bukan sekadar untuk memenuhi syarat administrasi penilaian, melainkan demi percepatan pemenuhan hak dan perlindungan anak yang nyata di Kabupaten/Kota.

#### **D. Penutup**

Akselerasi pemenuhan hak serta perlindungan anak melalui skema program Kabupaten/Kota Layak Anak mensyaratkan ketersediaan Peraturan Daerah yang harmonis, baik terhadap regulasi perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setingkat. Di samping itu, substansi Peraturan Daerah tersebut harus memuat pengaturan yang memperkuat layanan terintegrasi dengan melibatkan sinergi empat pilar utama, yakni unsur Pemerintah, kalangan Profesional dan Swasta, Masyarakat, serta Anak beserta keluarganya. Sebagai landasan akhir, penyusunan Peraturan Daerah ini wajib berakar pada moralitas bangsa Indonesia, yaitu Pancasila, sehingga pendekatan hukum integratif menjadi pilihan yang paling relevan untuk merealisasikannya.

Konsep hukum integratif ini berdiri di atas fondasi Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja yang mendefinisikan hukum sebagai sistem norma (*system of norm*), serta disandingkan dengan Teori Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo yang memandang hukum sebagai sistem perilaku (*system of*

*behaviour*). Perpaduan pemikiran ini ditujukan untuk melahirkan tatanan hukum yang lebih koheren dan relevan dengan realitas masyarakat, yang kerap kali menjadi kerangka dasar bagi "rekayasa hukum". Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa hukum tidak sekadar menghadirkan kepastian dan keadilan, melainkan juga mampu memanusiakan masyarakat serta tanggap merespons dinamika perubahan sosial.

Esensi hukum integratif bertujuan mewujudkan keserasian antara aturan hukum, nilai-nilai sosial, dan kebutuhan publik. Pendekatan ini mendorong agar proses pembentukan hingga implementasi hukum senantiasa selaras dengan nilai fundamental negara, seperti Pancasila dan UUD 1945, serta norma-norma yang hidup di tengah masyarakat.

Penerapan Sistem Hukum Integratif dalam Peraturan Daerah pendukung Kabupaten/Kota Layak Anak memberikan "roh" yang memungkinkan terjadinya rekayasa, baik pada tatanan birokrasi maupun masyarakat. Sistem hukum integratif menyediakan kerangka kerja untuk memahami dan menciptakan hukum yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga dinamis dan responsif terhadap kebutuhan serta aspirasi masyarakat, sehingga dapat berperan efektif sebagai alat rekayasa sosial yang positif.

Dengan demikian, pembangunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Layak Anak melalui pendekatan Hukum Integratif sejatinya tidak hanya berorientasi pada efisiensi atau kepatuhan semata, melainkan juga menjadi upaya pembangunan kemanusiaan, wujud kepedulian terhadap kerentanan sosial, pencapaian kesejahteraan, serta harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan Kota Layak Anak.



## Daftar Pustaka

### Buku

- Atmasasmita. (2012). *Teori Hukum Integratif* (2nd ed.). Genta Publishing.
- Farida, M. (2007). *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)* (1st ed.). Kanisius.
- Latif, Y. (2011). *Negara Paripurna*. Jakarta. Kompas Gramedia.
- Maria Farida Indrati. (2020) *Ilmu Perundang-undangan I Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Ed. Revisi. Yogyakarta: PT Kanisius.
- Goesniadhie, Kusnu. (2006). *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Surabaya: Penerbit JP Books.

### Jurnal

- Abdullah, Abdul Gani. (2004). Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No.2.
- Any Faridda. (2016). Teori Hukum Pancasila Sebagai Sintesa Konvergensi Teori-Teori Hukum di Indonesia. *Jurnal Perspektif*. Volume XXI No. 1
- Arie Elcaputera, at all. (2022). Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah : Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*: Vol. 11, No. 1.
- Atmasasmita, R. (2012). Memahami Teori Hukum Integratif. *Legalitas Edisi Desember 2012 Volume III Nomor 2*.
- Efendi, S., & Hadana, E. S. (2022). Criminal Law and Social Development in Aceh. *PROCEEDINGS: Dirundeng International Conference on Islamic Studies*.
- Kamayani, P. D. N. M. (2016). Konsep-Konsep Yang Terkait Dengan Kota Layak Anak Di Kota Denpasar. *Jurnal Udayana Magister Law*, 5.
- Kusnu Goesniadhie Slamet. (2004). Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undang. *Jurnal Hukum*. No. 27 Vol.11.

- Ratnasari, P. (2020). Strategi Pemerintah Kota Palangka Raya Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak. *Morality: Jurnal Ilmu Hukum*.
- Rauta, Umbu, (2015). Praktik Pengawasan Raperda dan Perda serta Upaya Rekonstruksi Pengujiannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945, *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Jilid 44 No. 1.
- Sapto Budoyo. (2014). Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Ilmiah CIVIS 2*.
- Verina, V., Pamungkas, D. B., & Suryapuspita, M. (2023). Kabupaten Layak Anak: Kebijakan Dalam Melindungi Hak Anak Di Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 6(1).

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### **Sumber Lain**

- Haryanti, R. H., at. all, S. (2024). Profil Kota Layak Anak Kota Surakarta Tahun 2023.
- Legowo, A. (2017). Harmonisasi Pengaturan Pemberian Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Warga Negara Asing. *Arena Hukum*, 10(1), 97  
119.<https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.6>